

В последующем, в Конституции, принятой Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г., были закреплены новые понятия, такие как «всенародное обсуждение» и «референдум», определены новые гражданские права: право на обжалование действий должностных лиц; на судебную защиту от посягательства на честь и достоинство; на критику действий государственных органов и общественных организаций.

Таким образом, советская юридическая наука прошла длинный путь становления и преобразований. Основными препятствиями изменений были долгая разработка фундаментальных положений социалистического права, а также Великая Отечественная война. Однако в конечном итоге это не помешало советской юридической науке выйти на свой пик и утверждать прогрессивные положения первыми среди мирового сообщества.

УДК 351.746(09)

*С.Г. Луговский*

### **РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА БЕЛОРУССКИХ ЗЕМЛЯХ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Вопросам нормативного правового регулирования становления, развития и совершенствования нормативного правового регулирования деятельности милиции в сфере охранной деятельности уделяется должное внимание. В свою очередь, организационно-правовые основы деятельности милиции освещены в трудах белорусских ученых: В.А. Ананича, А.В. Вениосова, А.Ф. Вишневого, В.А. Данилова, А.С. Жмуровского, Н.И. Ильинского, А.И. Мурашко, М.А. Пашкеева, Л.М. Рябцева и др.

По мнению А.Ф. Вишневого, становление, развитие и совершенствование охранной деятельности на территории современной Беларуси происходило поэтапно в тесной взаимосвязи с периодизацией отечественной государственности. Необходимо отметить, что периодами становления и развития белорусской государственности являются периоды: 1) Российской империи (конец XVIII в. – 1917 г.), 2) советский (октябрь 1917 г. – август 1991 г.), 3) белорусская государственность на современном этапе (с 1991 г. по настоящее время).

В связи с проблематикой исследования актуальным представляется анализ советского периода. История охранной деятельности на терри-

тории современной Беларуси своими корнями уходит в далекое прошлое. Само слово «охрана» – производное от глагола «охранять», т. е. это отряд, организованная группа, военная организация, охраняющая что-либо.

Необходимо отметить, что длительное время функция охранной деятельности была присуща воинским формированиям. Так, после Февральской революции 1917 г. на смену царской полиции пришла народная милиция Временного правительства, а после Октябрьской – советская рабочая и рабоче-крестьянская милиция, как исполнительный орган государственной власти. Под руководством советских и партийных органов на территории Беларуси осуществлялись революционные преобразования: проводилась национализация банков и промышленности, устанавливался рабочий контроль над производством и распределением продуктов, конфисковывались помещичьи земли и создавались первые коллективные хозяйства крестьян и др. В связи с этим в данный период наиболее распространенной формой всеобщего вооружения народа стали отряды Красной гвардии, которые формировались на заводах и фабриках. Основной их обязанностью стала охрана средств производства, станков, оборудования, сырья, готовой продукции. Так, далее с 1921 г. во времена новой экономической политики владельцы мастерских, небольших фабрик, банков вынуждены были организовывать свои охранные службы.

Важно обратить внимание на тот факт, что правовые основы организации и деятельности народной милиции были определены в постановлении «Об учреждении милиции» и во Временном положении о милиции, изданных 17 апреля 1917 г. Именно в советский период государство брало на себя ответственность за сохранность не только казенного, но и частного имущества. Так, 28 октября (10 ноября) 1917 г. НКВД РСФСР приняло постановление «О рабочей милиции», в свою очередь, оно стало юридической основой создания местной милиции, но при этом милицейские органы не имели штатной структуры. Формирование отрядов рабочей милиции происходило, как правило, на добровольной основе. 14 января 1918 г. Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР принял решение о создании вооруженных отрядов Всероссийской чрезвычайной комиссии. Вместе с тем 15 мая 1918 г. НКВД направил губернским исполкомам распоряжение об организации профессиональной рабоче-крестьянской милиции и 18 июля 1918 г. в составе отдела местного управления НКВД образовано Управление советской рабоче-крестьянской милиции, вскоре реорганизованное в Главное управление. Так, в октябре 1918 г. НКВД и Наркоматом юстиции РСФСР была утверждена Инструкция об организации советской рабоче-крестьянской

милиции, в которой закреплялись правовые основы ее функционирования как штатного государственного органа для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Ее обязанностью являются охрана революционного порядка, гражданской безопасности и охрана собственности от преступных и иных противоправных посягательств. Так, согласно Конституции ССРБ 1919 г. частная собственность на землю отменялась, и весь земельный фонд объявлялся общегосударственным достоянием; все леса, недра и воды, а равно весь живой и мертвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявлялись национальным достоянием.

Вместе с тем 1 августа 1918 г. Центральный аппарат рабоче-крестьянской милиции преобразован в Управление советской рабоче-крестьянской милиции, в составе Отдела местного правления НКВД РСФСР. Далее 7 октября 1918 г. Управление советской рабоче-крестьянской милиции преобразовано в самостоятельное Главное управление милиции (ГУМ) НКВД РСФСР. В 1919 г. в подчинение НКВД РСФСР были переданы войска внутренней охраны. 21 февраля 1919 г. ВЦИК РСФСР принял постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». Наряду с этим 28 мая 1919 г. Совет рабоче-крестьянской обороны принял постановление о передаче всех войск вспомогательного назначения в подчинение НКВД, переименовав их в войска внутренней охраны (ВОХР). В свою очередь, 23 января 1920 г. Совет рабоче-крестьянской обороны возложил на войска ВОХР охрану и оборону железных дорог и железнодорожных сооружений по всей территории РСФСР. Кроме этого 31 января 1920 г. на войска ВОХР возложена охрана лагерей принудительных работ.

Необходимо отметить, что 13 августа 1920 г. были предприняты усилия по централизации милицейского аппарата Белоруссии. В связи с этим руководство Минской губмилиции были переименованы в Управление рабоче-крестьянской милиции республики и 1 сентября 1920 г. СТО приняло постановление о создании войск внутренней службы. В них вошли войска ВОХР, караульные, желдоробороны, желдормилиции, водной милиции и др. Так, 30 ноября 1920 г. было принято первое Положение о Главмилиции ССРБ. Проведенный анализ свидетельствует о том, что довольно часто организационная структура органов милиции в 20-е гг. XX в. подвергалась изменениям, что говорило о малоэффективности органов отраслевого управления и являлось рецидивом военного коммунизма.

Отметим, что в конце 20-х гг. XX в. в целях укрепления общественного порядка на территориях домовладений и прилегающих к ним улицам и переулкам было разрешено создавать подразделения охраны.

В свою очередь, СНК РСФСР в целях укрепления общественного порядка разрешил исполкомам создавать подразделения ведомственной милиции для охраны общественного порядка на территории домовладений и прилегающих к ним улиц и переулков. В связи с этим в 1920-е гг. в г. Минске и г. Витебске начали формироваться отряды (команды) ночной охраны. Для этого разрабатывались маршруты патрулирования, и сотрудники осуществляли патрулирование в пешем порядке, на лошадях, а также привлекались мотопатрули и автомобили. Кроме этого, в указанный период ГУМ был разработан первый типовой договор на принятие объектов под охрану.

Дальнейшие изменения в организационной структуре органов милиции происходят тогда, когда наметился рост преступлений, посягающих на финансовую и экономическую основу Советского государства. Важно обратить внимание на тот факт, что в 1920 г. промышленное производство в Беларуси составляло 23,3 % от объема производства 1913 г. Выпуск сельскохозяйственной продукции сократился вдвое. Основным направлением деятельности милиции Белоруссии в этот период становится борьба с имущественными преступлениями. В этот временной промежуток огромное значение сыграло привлечение населения Белоруссии к охране общественного порядка, борьбе с преступностью и охране объектов. Так, во многих сельских Советах стали формироваться инициативные группы по борьбе с бандитизмом и охране особо важных объектов. В соответствии с приказом РВС Витебского района от 5 сентября 1921 г. охрану линий телефонной и телеграфной связи осуществляло местное население, путем выставления в ночное время дозоров. В связи с этим начальником Витебской губернской милиции предписывалось способствовать организации сторожевого охранения селений силами самообороны, тщательно охранять кооперативы, лавки и в случае проникновения на охраняемые объекты обращаться за помощью в милицию и воинские части.

Значимым нормативным документом стало принятое 19 января 1925 г. НКВД РСФСР Положение о ведомственной милиции, а 24 февраля была объявлена Инструкция о порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности. В последующем был издан ряд нормативных актов, совершенствующих организацию и деятельность ведомственной милиции. Так, в апреле 1925 г. было утверждено Положение о дворниках и ночных сторожах, согласно которому на них возлагались обязанности по оказанию помощи милиции в надзоре за порядком, по поддержанию спокойствия, охране собственности в пределах своего участка. Кроме этого, 21 августа 1926 г. ЦИК и СНК БССР приняли постановление о создании промышленной милиции. На нее возлага-

лась охрана на договорных началах государственных, общественных и частных предприятий, а также охрана общественного порядка на их территории. В свою очередь, промышленная милиция содержалась за счет охраняемых предприятий. Вместе с тем 12 мая 1927 г. СНК СССР принял постановление о создании военизированной охраны для охраны предприятий и сооружений, имеющих особое значение для государства, и об организации военной охраны силами войск ОГПУ предприятий и сооружений, имеющих исключительное значение для обороны страны.

Необходимо отметить, что на белорусских землях 1 апреля 1928 г. для охраны лесных массивов вместо существовавшей ранее лесной стражи (лесников) в четырех лесничествах Беларуси (Марковецком и Макеевском Гомельского округа, Ленинском и Пуховичском Минского округа) была создана лесная милиция. Изменения политико-экономических условий жизни общества в послевоенные годы выдвинули новые приоритеты в сфере охранной деятельности, но борьба с преступностью и охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и охрана собственности оставались основными ее направлениями.

Послевоенные годы характеризуются становлением нормативно-правовой базы деятельности органов внутренних дел. В 1948 г. вводится в действие Устав постовой и патрульной службы, предусматривающий новые положения по обеспечению охранной деятельности. Так, 5 сентября 1962 г. образовано Министерство охраны общественного порядка (МООП) БССР, вся работа которого строилась в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел БССР, утвержденным 30 января 1962 г. постановлением Совета Министров БССР. Немаловажным направлением деятельности милиции в рассматриваемый период являлась деятельность по обеспечению охранной деятельности. Так, 11 декабря 1970 г. МВД СССР издало приказ «О создании ночной милиции и усилении охраны объектов народного хозяйства работниками милиции, вводимыми взамен сторожей обходных постов вневедомственной охраны». Учитывая указанные проблемы, главными направлениями деятельности милиции в 1960–1991 гг. была охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, осуществление охранной деятельности.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что становление и развитие охранной деятельности на белорусских землях – явление исторически обусловленное. Ретроспективный анализ нормативного правового регулирования охранной деятельности в рассматриваемый период свидетельствует о том, что задачи по охранной деятельности решались главным образом милицией и в значительной части населением.

### **РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ГАРАНТИЯ ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ 1919, 1927, 1937 И 1978 ГГ.**

За всю историю развития Беларуси как самостоятельного независимого государства было принято пять конституций, в которых право на неприкосновенность личности (гарантированная личности государством возможность, обеспечивающая ее физическую неприкосновенность, нравственную (духовную или моральную) и психическую неприкосновенность, индивидуальную свободу и личную безопасность) прошло свое развитие.

Первый конституционный акт белорусского государства в современном его понимании был принят 3 февраля 1919 г. как Канстытуцыя Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі Беларусь. Это конституционный акт крайне фрагментарно регламентировал личные права и свободы. Право на неприкосновенность личности не нашло в ней отражения ни в какой интерпретации, однако достаточно широко были изложены основания ограничения (в данном случае – лишения) прав отдельных категорий лиц (ст. 16): «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Советская Социалистическая Республика Беларусь лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции».

Абсолютно аналогичное по содержанию положение содержалось в ст. 19 Конституции Белорусской Социалистической Советской Республики 1927 г.

Гораздо более существенной была регламентация неприкосновенности личности в Конституции (Основном Законе) Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР) 1937 г. Здесь неприкосновенность личности уже не только закреплялась, но и обеспечивалась некоторыми юридическими гарантиями (системой закрепленных на конституционном уровне правовых норм, регламентирующих право на неприкосновенность личности, средства и способы его реализации, охраны, защиты и восстановления, а также полномочия в данной сфере государственных и общественных институтов). Так, ст. 127 этого правового акта определяла: «Грамадзянам СССР забяспечваецца недатыкальнасць асобы. Ніхто не можа быць арыштаваны інакш як па пастанове суда або з санкцыі пракурора». Кроме того, впервые провозглашалось равенство граждан СССР, определялся правовой статус судебной си-